



003479724

*На правах рукописи*

**СИДОРОВ ДМИТРИЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ**

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
И ЗЕМСТВ В ПРОВИНЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ  
XIX – НАЧАЛЕ XX В.**

**(на материалах Владимирской и Костромской губерний)**

Специальность 07.00.02 – отечественная история

**15 ОКТ 2009**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Кострома – 2009

Работа выполнена в Костромском государственном университете имени Н.А. Некрасова

**Научный руководитель:** доктор исторических наук, профессор  
**Маин Валентин Николаевич**

**Официальные оппоненты:** доктор исторических наук, профессор  
**Петровичева Елена Михайловна**,  
Владимирский государственный  
гуманитарный университет,  
кандидат исторических наук, доцент  
**Александров Николай Михайлович**,  
Ярославский государственный  
университет им. П. Г. Демидова

**Ведущая организация:** Костромской государственный  
технологический университет

Защита состоится 13 ноября 2009 г. в 9-30 на заседании диссертационного совета Д 212.062.02 при Ивановском государственном университете по адресу: 153025, г. Иваново, ул. Тимирязева, 5, ауд. 101.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ивановского государственного университета

Автореферат разослан 30 сентября 2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



В.М. Тюленев

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** В настоящее время наблюдается активизация интереса ученых, политических институтов и общественности к вопросам строительства дееспособной власти на местах. Деятельность Министерства регионального развития, введение 131 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», процесс разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления свидетельствуют о стремлении к выработке новой, рассчитанной на долговременную перспективу, государственной политики в области местного самоуправления. К сожалению, этот процесс идет неровно, противоречиво и не всегда достаточно результативно. В этих условиях особую важность приобретает изучение исторического опыта построения местного самоуправления в различных регионах страны.

**Объектом исследования** выступает российская система земского самоуправления второй половины XIX — начала XX в.

**Предмет исследования** составляет система взаимодействия органов земского самоуправления и государственных структур Владимирской и Костромской губерний во второй половине XIX — начале XX в.

**Хронологические рамки исследования** охватывают период с 1864 г. по 1905 г. Первая хронологическая граница определяется изданием «Положения о губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 г.», обусловившего принципиально новый период в развитии самоуправления. С началом Первой российской революции изменился вектор общественно-политического и социально-экономического развития страны. Изменение общественного самосознания земских деятелей, активное включение в гражданские общественно-политические процессы, институциональная перестройка общества способствовали усилению гражданского веса земского корпуса, активизировав, тем самым функциональную деятельность земских органов.

**Регион исследования** определяется границами двух губерний — Владимирской и Костромской. Выбор данных губерний, крупных и типичных регионов Центральной России, объясняется недостаточной изученностью темы. Наряду с общими тенденциями и характерными чертами, развитие системы земских учреждений в исследуемом нами регионе, отличается и своей спецификой. Учитывая неоднородность развития губерний, исследователи традиционно разделяют их на три полосы: промышленную, лесистую и лесную<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Статистика поземельной собственности и населенных мест Российской империи. Вып. 2. Губернии Московской промышленной области. — СПб., 1881. — С. 2; Сорокин Н. В. Деятельность государственных и земских учреждений по изучению и раз-

**Историография исследования.** Руководствуясь тем, что земские органы Владимирской и Костромской губерний функционировали не изолированно, а в рамках общероссийской системы земского самоуправления, правомерно обратить внимание на основные работы, в которых отражены процессы становления и развития данной системы. Характеризуя историографию рассматриваемой темы, выделим три основных периода: дореволюционный, советский и современный (постсоветский).

**Дореволюционная историография.** Центральное место в ранних работах занимала проблема определения юридического статуса земства. Попытки теоретического осмысления места земских учреждений в системе самодержавной государственной власти нашли свое отражение в двух концепциях земства: «общественной» и «государственной». Согласно «общественной» теории земские учреждения не являлись органами государственной власти, а были органами общественного самоуправления. Это определялось их выборным характером и известной независимостью в пределах предоставлявшейся им компетенции<sup>2</sup>. «Государственная» теория отражала противоположный взгляд. Она рассматривала земства как составной элемент государственной администрации.

Появляются попытки критики закона о земских учреждениях с точки зрения дворянской либеральной оппозиции. А. А. Головачев упрекал правительство в отсутствии осознанных общих начал государственных преобразований, в силу чего реформы 60 – 70-х гг. оказались оторванными друг от друга и не связанными общей идеей<sup>3</sup>. В. П. Безобразов «самостоятельность местных учреждений и отсутствие у земств всякой власти даже в границах их компетенции считал главными пороками земства<sup>4</sup>. А. Д. Градовский, оценивая органы самоуправления как государственные учреждения, настаивал на предоставлении земским учреждениям самостоятельности и исполнительной власти. Автор фундаментального исследования «История земства за сорок лет» Б. Б. Веселовский собрал огромный фактический и статистический материал, проанализировал широкий круг документов по истории земства<sup>5</sup>. К полувековому юбилею земства появились обзорные исследования их деятельности. О деятельности

---

витию кустарных промыслов в 1874 – 1917 гг. (на материалах Костромской губернии): Автореферат дисс... канд.ист.наук. – Кострома, 1999. – С. 2.

<sup>2</sup> Лохвицкий А. Губерния: ее земские и правительственные учреждения. – СПб., 1864; Лешков В. Н. Опыт истории земства и его земских учреждений по «Положению» 1864 г. – М., 1865.

<sup>3</sup> Головачев А. А. Десять лет реформ. 1861 – 1871 г. – СПб., 1872. – С. 216.

<sup>4</sup> Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. – М., 1957. – С. 6.

<sup>5</sup> Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. В 4-х томах. – СПб., 1909 – 1911.

земства в области народного образования писали Е. А. Звягинцев<sup>6</sup>, Г. А. Фальборк<sup>7</sup>, В. Л. Чарнолуцкий<sup>8</sup>. О земской медицине писали – Е. И. Осипов<sup>9</sup>, З. Г. Френкель<sup>10</sup>. Исследователи показывают ошибочность взглядов первых земских деятелей на разъездную систему и фельдшеризм, становление стационарной системы, указывают на заслуги земских учреждений в выработке научного взгляда на лечение душевнобольных, борьбу с эпидемиями. Земскую экономическую деятельность характеризовал Г. П. Сазонов<sup>11</sup>.

Начало XX в. ознаменовало собой новый период в истории изучения земства в России. Если во второй половине XIX в. внимание исследователей привлекала юридическая сторона, нашедшая отражение в изучении теории построения земского самоуправления и ее эффективности, то к началу XX в. наряду с этим появилась возможность детального анализа фактической деятельности земства. Ценность вышеуказанных работ заключается в довольно объективном и обстоятельном отражении практического вклада земств в развитие экономики, культуры, здравоохранения.

**Советская историография.** Исследования истории земства в советской исторической литературе происходили в рамках концептуального подхода В. И. Ленина. Вопросы земской реформы и деятельности земских учреждений, политики самодержавия в отношении земства, роли земского либерально-оппозиционного движения затрагиваются во многих работах В. И. Ленина. Подчеркивая буржуазный характер реформ 60 – 70-х гг. XIX в., В. И. Ленин оценивает земскую реформу, как «одной из тех уступок, которые отбила у самодержавного правительства волна общественного возбуждения и революционного натиска»<sup>12</sup>. Между тем, в период 1920-40-х гг. земскому самоуправлению уделялось недостаточно внимания.

Начало монографическому изучению земских учреждений советскими историками было положено работой В. В. Гармизы. Автору удалось убедительно показать, что отмена крепостного права сделала реформу местного управления неизбежной и охарактеризовать основ-

<sup>6</sup> Звягинцев Е. А. Полвека земской деятельности по народному образованию. – М., 1918.

<sup>7</sup> Фальборк Г. А. Всеобщее образование в России. – М., 1908.

<sup>8</sup> Чарнолуцкий В. И. Земство и народное образование. – СПб., 1910.

<sup>9</sup> Осипов В. И. Русская земская медицина. – М., 1899.

<sup>10</sup> Френкель З. Г. Основной неразрешенный вопрос земской медицины. Юбилейный земский сборник. – М., 1914.

<sup>11</sup> Сазонов Г. П. Обзор деятельности земства по сельскому хозяйству (1865-1895). – СПб., 1896.

<sup>12</sup> Ленин В. И. Гонители земства и Аннибалы либерализма. / Полное собрание сочинений. Издание пятое. – М., 1979. – Т. 5. – С. 32.

ные проекты реформы<sup>13</sup>. Определенным продолжением проблематики стала работа Л. Г. Захаровой. Автор рассматривает Положение 1890 г. как «основное звено правительственной политики 80-х — начала 90-х гг. XIX в.»<sup>14</sup>. В советской исторической литературе нашел свое отражение и историографический аспект<sup>15</sup>. В 1978 г. Е. Г. Корнилов пришел к выводу, что «за период 60 — 70-х гг. XX в. удалось сделать существенный шаг вперед в выяснении таких основных компонентов истории земских учреждений, как их социальный состав и практическая деятельность»<sup>16</sup>.

В советской исторической литературе работа в направлении изучения земств в провинции стала осуществляться с конца 1950-х гг. Первым исследованием явилась монография М. И. Черныша «Развитие капитализма на Урале и Пермское земство»<sup>17</sup>. Изучением общих и частных проблем земства на региональном уровне интенсивно занимались на протяжении 70 — 80-х гг. исследователи В. А. Андриевская, А. Н. Лиленкова, Н. С. Новикова. При написании монографий они использовали широкий фактический материал, включающий характеристику различных направлений деятельности, биографии и практическое наследие, послужившие основательной базой для последующих исследований данной проблематики<sup>18</sup>.

В 80-е гг. начинается изучение такого важнейшего раздела истории земства, как земское либеральное движение, взаимодействия земства и самодержавия. Указанные проблемы затрагиваются в работах В. С. Дякина, И. М. Пирумовой, Ю. Б. Соловьева, К. Ф. Шацилло<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 г. — М., 1957. — С. 201.

<sup>14</sup> Захарова Л. Г. Земская контрреформа 1890 г. — М., 1968. — С. 161.

<sup>15</sup> Гармиза В. В. Земская реформа и земство в исторической литературе. // История СССР. — 1960. — № 5.

<sup>16</sup> Корнилов Е. Г. Проблемы истории земства в советской исторической литературе. / Историографический сборник. Вып. 4 (7). — Саратов. 1978. — С. 70, 71.

<sup>17</sup> Черныша М. И. Развитие капитализма на Урале и Пермское земство. — Пермь. — 1959.

<sup>18</sup> Андриевская В. А. Бессарабское земство (1890-1914 гг.). — Кишинев, 1985; Будаева О. Д. Смоленское земство в конце XIX — начале XX вв. — Калинин, 1981; Лиленкова А. Н. Новгородское земство в 1890-1904 гг. Социальный состав, бюджет и практическая деятельность. — Горький, 1973; Новикова Н. С. Тверское земство в конце XIX — начале XX в. — М., 1982.

<sup>19</sup> Дякин В. С. Самодержавие, буржуазия и дворянство в 1907-1911 гг. — Л., 1978.; Пирумова И. М. Земское либеральное движение: социальные корни и эволюция до начала XX века. — М., 1977; Соловьев Ю. Б. Самодержавие и дворянство в 1902-1907 гг. — Л., 1981; Шацилло К. Ф. О составе русского либерализма накануне революции 1905-1907 гг. // История СССР, 1980. — № 1.

Таким образом, советская историография, опирающаяся на мощный фундамент предшествующих исследований, имеет в своем активе большое количество трудов, освещающих важнейшие проблемы истории земства: развитие законодательства о местном самоуправлении, земское либеральное движение, многочисленные направления практической деятельности земских учреждений, историческая роль земской интеллигенции.

**Современная историография.** В начале 90-х гг. XX в. наметились новые подходы к изучению истории земского самоуправления в России. В это время происходит отказ от тех целей и задач, которые стояли перед исследователями в рамках марксистско-ленинской концепции. В то же время наблюдается дальнейшая конкретизация вопросов земского местного самоуправления. Так, история создания и функционирования земских учреждений в Саратовской, Смоленской, Пензенской, Воронежской губерниях посвящены диссертационные исследования А. В. Воронежцева, Н. И. Горской, С. А. Живодровой, А. И. Чвикалова<sup>20</sup>. Авторы работ делают попытку целостного рассмотрения возникновения и развития земского самоуправления с учетом разносторонних аспектов его деятельности.

Заслуживают внимания монографии Н. Г. Королевой, посвященная наименее разработанному в литературе периоду истории российского земского самоуправления, когда традиционная деятельность земских органов, была дополнена новыми политическими аспектами<sup>21</sup>; и Л. А. Жуковой, считающей, что «земство начала XX в. выступило той группой, конфликты и сотрудничество которой с административной властью повлияли на политическую культуру общества в плане формирования культуры политического участия»<sup>22</sup>.

Начало изучения земства Владимирской и Костромской губерний приходится на конец XIX в. В этот период происходит первое осмысление результатов практической деятельности земских органов во Владимирской и Костромской губерниях, непосредственными их исполнителями. Одной из ранних работ является исследование Н. П. Колюпанова, посвященное анализу десятилетней деятельности

<sup>20</sup> Воронежцев А. В. Саратовское земство накануне и в период первой российской революции (1900-1907 гг.). Автореф. дис... канд. ист. наук. – Саратов, 1993.; Горская Н. И. Смоленское земство в последние годы своего существования, 1905-1918 г. Автореф. дис... канд. ист. наук. – Смоленск, 1996.; Живодрова С. А. Пензенское земство в 1900-1914 гг.: социальный состав, бюджет и практическая деятельность. Автореф. дис. канд. ист. наук. – М., 1996.; Чвикалов А. И. Воронежское земство (1890-1914 гг.). Автореф. дис. канд. ист. наук. – Воронеж, 1997.

<sup>21</sup> Королева Н. Г. Земство на переломе (1905-1907 г.). – М., 1995.

<sup>22</sup> Жукова Л. А. Земское самоуправление и бюрократия в России: Конфликты и сотрудничество. – М., 1998. – С. 32.

Ветлужского земства<sup>23</sup>. Развитию системы образования посвящены работы Г. П. Виноградова<sup>24</sup>, Л. Андреева<sup>25</sup>, в которых авторы раскрывают состояние системы образования, перспективы его развития. Вопросами лечения и профилактики туберкулеза, в том числе и роли земства в решении этих проблем, занимался Г. П. Гальперин<sup>26</sup>; призрения душевнобольных И. С. Лебедев<sup>27</sup>, А. А. Апушкин<sup>28</sup>, П. Е. Снесарев<sup>29</sup>. Работа З. Г. Френкеля<sup>30</sup> дает представление о состоянии и движении населения в Костромской губернии, а также позволяет выявить причины демографических колебаний.

Изучению истории земства в российской провинции в советский период уделялось недостаточное внимания. Подобные исследования носят так называемый «сквозной» характер. Так, например, в монографии Л. Г. Захаровой «Земская контрреформа 1890 г.» рассматривается динамика изменения социального состава земских гласных, в том числе в Владимирской и Костромской губернии.

Новый период в изучении начинается с 90-х гг. XX в. Наибольшее внимание получила деятельность земства в области образования, характеризующаяся сочетанием исследовательских подходов, характерных для историков государственных и земских учреждений с одной стороны, и исследователей интеллигенции – с другой. В 1998 г. защищается диссертация С. Р. Глазунова «Владимирское земство в 1866 – 1890 гг.»<sup>31</sup>. Детальную характеристику земской системе образования, основных тенденций в его развитии и системе финансирования содержит статья А. Д. Шипилова<sup>32</sup>. Динамика изменения

<sup>23</sup> Колюпанов Н. П. Обзор десятилетней деятельности Ветлужского земства (1866-1876 гг.). – Кострома, 1876-1877.

<sup>24</sup> Виноградов Г. Т. Обзор начального образования в Костромской губернии к 1903 г. – Кострома, 1903.

<sup>25</sup> Андреев Л. Краткий очерк деятельности Костромского губернского земства по народному образованию. – Кострома, 1906.

<sup>26</sup> Гальперин Г. П. Опыт постановки гигиенидиетического метода лечения туберкулеза на площадках для лежания. – Кострома, 1919.

<sup>27</sup> Лебедев И. С. Исторический очерк по истории психиатрии в Костромской губернии. – Кострома, 1910.

<sup>28</sup> Апушкин А. А. Призрение душевнобольных в Костромской губернии. – Кострома, 1911.

<sup>29</sup> Снесарев П. Е. Психиатрическая колония «Никольское» Костромского губернского земства. – Книешма, 1915.

<sup>30</sup> Френкель З. Г. Основные показатели, характеризующие движение населения в Костромской губернии в три последних 5-летия (1891-1905). – Кострома.

<sup>31</sup> Глазунов С. Р. Владимирское земство в 1866 – 1890 годы: Дис. канд. ист. наук. – Владимир, 1998.

<sup>32</sup> Шипилов А. Д. Деятельность земства по развитию народного образования в Костромской губернии во второй половине XIX – начале XX вв. // История России и



количественного состава учительства, в том числе и земского, дается в монографии О. В. Бердовой<sup>33</sup>.

Отдельные аспекты экономической деятельности земства рассматриваются в диссертации Н. В. Сорокина, который приходит к выводу, что земство оказало серьезное влияние на промыслы, создавая новые кустарные производства<sup>34</sup>. Л. И. Сизинцева, В. Беляев в своих статьях характеризуют деятельность земства в области сельского хозяйства<sup>35</sup>. Определенное внимание медицинскому направлению деятельности уделено в исследованиях Е. А. Чугунова<sup>36</sup>.

Значительный вклад в изучение земства Владимирской и Костромской губерний внесли монографии и докторская диссертация Е. М. Петровичевой<sup>37</sup>. В ней автор на основе широкого круга источников прослеживает изменение механизма функционирования и места земских учреждений в структуре российской государственности.

Следует отметить, взаимодействие государственной власти и земств Владимирской и Костромской губерний в заявленный нами период не являлось предметом специального или диссертационного исследования. Научные исследования по истории земства в России не вполне характеризуют то, что происходило в разных губерниях Российской империи. Более подробной разработке подверглись отдельные направления деятельности земства. В тоже время недостаточное внимание уделялось взаимодействию административной власти и земских органов, компетенции уездных и губернских земских учреждений, структуре земских органов в контексте их деятельности.

**Гипотеза исследования.** В рассматриваемый период создание и развитие органов местного земского самоуправления определялось

---

Костромской край. — Кострома, 1996.

<sup>33</sup> Бердова О. В. Культурная жизнь Костромской губернии в зеркале периодической печати конца XIX — начала XX в. — Кострома, 2002.

<sup>34</sup> Сорокин Н. В. Деятельность государственных и земских учреждений по изучению и развитию кустарных промыслов в 1874 — 1917 гг. (на материалах Костромской губернии): Дисс. канд. ист. наук. — Кострома, 1999.

<sup>35</sup> Сизинцева Л. И. Двинулся и пошел наш крестьянин. // Губернский дом. — 1994. — № 1.; Беляев В. Костромское земство поддерживало крестьян. // Северная правда. — 2001. — 4 декабря.

<sup>36</sup> Чугунов Е. А. Деятельность земских социальных врачей Костромской губернии по улучшению положения рабочих. // Российская провинция и ее роль в истории государства, общества и развитии культуры народа. — Кострома, 1996. — Ч. III.

<sup>37</sup> Петровичева Е. М. Земства Центральной России в период думской монархии (1906 — первая половина 1914 гг.) — М., 2001.; Она же. Земства Центральной России в период первой мировой войны. — М., 2001.; Она же. Земское самоуправление Центральной России в 1906 — 1918 гг.: эволюция на последних этапах деятельности. Дис. докт. ист. наук. — М., 2003.

необходимостью эффективного развития регионов Российской империи. Земская деятельность в данном направлении законодательно и институционально согласовывалась с региональными органами власти. Создаваемая система взаимодействия, вырабатываемые механизмы данной системы позволяют рассматривать земское самоуправление как функционально наделенный общественный институт.

**Целью работы** является комплексный анализ эволюции земских учреждений, выявление изменения места и характера деятельности земских учреждений в системе российской государственности во второй половине XIX – начале XX в.

Сформулированные гипотеза и цель предполагают постановку следующих задач:

– охарактеризовать структуру государственной власти в российской провинции во второй половине XIX – начале XX в.;

– проследить процесс создания и изменения органов земского самоуправления, организационных основ деятельности земств, порядок формирования, их структуру, функции;

– рассмотреть эволюцию социального состава земских служащих;

– выяснить особенности формирования земств в изучаемый период в Владимирской и Костромской губерниях;

– раскрыть основные формы и результаты земской деятельности в национально важных сферах (образование, медицинское обеспечение, экономическое развитие);

– показать эволюцию взаимодействия органов земского самоуправления и государственной власти, выявив основные направления сотрудничества, причины, формы и характер конфликтов и способы их разрешения в условиях постепенного изменения статуса земских учреждений во второй половине XIX – начале XX в.

**Методология исследования.** В основу данного исследования положены принципы научной объективности и историзма, позволившие рассмотреть деятельность земских органов и их взаимодействие с органами государственной власти в российской провинции, рассматривая развитие с учетом конкретно-исторической информации. Поставленные задачи продиктовали выбор основного метода исследования – структурно-функционального анализа. В исследовании данный метод применен для решения двух крупных взаимосвязанных научных проблем: выяснения принципов организации местного самоуправления и взаимодействия губернской администрации с земскими органами. Структурно-функциональный анализ создал предпосылки для использования метода моделирования. Предложено несколько базовых моделей качественного характера: модели губернаторской власти,

модели земского губернского и уездного учреждения, а также о нескольких моделях организационного развития направлений деятельности земств в рассматриваемый период.

Диссертация опирается на комплексное использование историко-генетического, историко-сравнительного метода и других методов анализа исторического процесса, позволяющих, как сопоставить деятельность губернских органов и земств, так и рассматривать их в качестве общей системы.

**Источниковедческая база исследования.** Источниковедческую базу составляют письменные источники. В работе использована видовая классификация источников. В первую группу источников входят *документы законодательного и нормативно-правового характера*. К ним относятся «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г.; «Положение о земских учреждениях 12 июня 1890 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями», опубликованные в Полном собрании законов и Своде законов Российской империи<sup>38</sup>.

Вторую группу используемых автором источников составляют *делопроизводственные документы*: материалы правительственных учреждений, земских органов, государственных и частных предприятий, общественных организаций. В работе использованы опубликованные и неопубликованные материалы фондов Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия (ГАРФ. Ф. 94), императора Александра II (ГАРФ. – Ф. 678), императора Александра III (ГАРФ. – Ф. 677), императора Николая II (ГАРФ. – Ф. 601), графа, министра внутренних дел М. Т. Лорис-Меликова (ГАРФ. – Ф. 569)<sup>39</sup>, Канцелярии Костромского губернатора (ГАКО, Ф. 133), Канцелярии Владимирского губернатора (ГАВО, Ф. 14), Костромского губернского по земским делам присутствия (ГАКО, Ф. 146), Костромского губернского по земским и городским делам присутствия (ГАКО, Ф. 143), Костромской губернской земской управы (ГАКО, Ф. 205), Владимирской губернской земской управы (ГАВО, Ф. 379), Владимирского по земским и городским делам присутствия (ГАВО, Ф. 205).

<sup>38</sup> Положение о губернских и уездных учреждениях от 1 января 1864 г. // П.С.З., II, 1867, т. XXXVIII, № 40457; Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. // С.З. – Т. 2. – 1892.

<sup>39</sup> См., напр.: ГАРФ. – Ф. 569. – Оп. 1. Д. 63. Письмо М. С. Каханова к Лорис-Меликову с приложением материалов об изменении некоторых постановлений «Положения 27 июня 1874 г. по земским делам». 27 июля 1880 г.; Д. 290. Докладная записка Лорис-Меликова Александру III о необходимости созыва и задачах временных подготовительных комиссий для пересмотра положения о городских и земских учреждениях. 6 марта 1881 г. 9 л.

Особый интерес в контексте исследуемой нами темы представляет Фонд 655 ГАКО. В данном фонде хранятся материалы сенатора, статс-секретаря Н. Н. Селифонтова, затрагивающие работу Кахановской комиссии по реформированию местного самоуправления.

Данная группа документальных источников содержит в себе ценнейший материал, раскрывающий конкретную фактическую сторону деятельности земства в провинции, охватывающий собою многие её грани, а также взаимодействия государственной власти и земств.

Третью группу источников составляют *статистические материалы*. Они содержатся в ежегодных отчетах губернской и уездных управ. В них входили: сметы земских доходов и расходов, отчеты агрономических организаций, кооперативов, землеустроительной, школьной и санитарной комиссий и др. Кроме того, некоторые земства издавали специальные очерки о начальном образовании, лечебных и благотворительных заведениях, состоянии ветеринарии, ходе взаимного земского страхования от огня, продовольственном состоянии уездов и губернии в целом и т.д.

Большую ценность представляют *материалы периодической печати*, рассматриваемого нами периода. Это дореволюционные газеты, печатающие хронику местной жизни. Наиболее существенными источниками для раскрытия истории земства и характера его деятельности во Владимирской и Костромской губерниях являются печатные статьи во «Владимирских губернских ведомостях» и «Костромских губернских ведомостях», публиковавших сводки о выборах, хроники заседаний.

Четвертую группу используемых в работе источников, представляют *документы личного происхождения*. К таким источникам относится «Воспоминания об отце» Г. Кошелевой-Тимофеевой<sup>40</sup>. Основное внимание в работе уделено Л. А. Тимофееву — земскому врачу, заведующему уездной земской больницей.

**Научная новизна работы** определяется тем, что в ней на основе широкого круга источников, часть которых впервые введена в научный оборот, произведено комплексное исследование целей, задач, особенностей деятельности земских структур в российской провинции (на материалах Владимирской и Костромской губерний), ряд недостаточно исследованных аспектов темы — разграничение собственной компетенции внутри земских органов, показаны механизмы взаимодействия государственных и земских учреждений, эволюция этих взаимоотношений.

---

<sup>40</sup> Кошелева-Тимофеева Г. Воспоминания об отце // Губернский дом: Историко-краеведческий культурно-просветительский научно-популярный журнал. — 1995. — № 1. — С. 34 — 37.

**На защиту выносятся положения:** центральным звеном механизма управления губернией являлась система губернаторской власти, состоявшая из подчиненных губернатору учреждений и должностных лиц и законодательно закреплённая ответственностью взаимодействия с органами земского самоуправления; механизм совместного функционирования губернаторской региональной власти и земств предусматривал правительственный контроль и надзор за общественными институтами управления, распределение функций (взаимодополнение) в рамках отдельных предметов ведения, взаимное финансирование, обмен необходимой информацией, координация деятельности в форме участия корпуса государственных служащих и дворянского самоуправления в земских специализированных комиссиях по направлениям деятельности и наоборот; сформированность земства Владимирской и Костромской губерний, как выборного общественного института, наряду с диалогом с государственной властью доказывается его способностью в условиях неясности законодательных позиций выстраивать взаимодействие между губернским и уездными земствами в пределах собственной компетенции.

**Апробация результатов исследования.** Содержание исследования отражено автором в восьми научных публикациях, в том числе в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утверждён Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации, в выступлениях на Всероссийских, региональных конференциях, а также в исследовательских проектах.

**Структура диссертационной работы.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы, приложений.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во введении обоснована актуальность темы, указаны хронологические рамки, проанализировано состояние разработанности проблемы, определены объект и предмет исследования, цель, задачи, охарактеризованы новизна, методическая основа и источниковая база работы.

**В первой главе** «Государственная региональная власть и земское самоуправление в 1864 – 1880 гг.» исследуется структура земских органов, причины ее реорганизации, как на общероссийском, так и на региональном уровне; раскрыто противоречивое содержание взаимодействия административных государственных и земских органов, система финансирования последних, а также приводится характеристика системы региональной государственной власти. Полнота государственной региональной власти была сосредоточена в руках так назы-

ваемой «губернаторской команды» в лице губернатора, губернского присутствия и губернской канцелярии. Создаваемые и действующие на территории губерний административные органы, за исключением подведомственных центральным органам Российской империи, в той или иной степени были подотчетны и руководимы губернатором, являющимся определителем курса развития региона<sup>41</sup>. С реализацией Великих реформ управление губернией достаточно усложнилось. В данный период увеличилась роль губернской канцелярии, функционал которой определял и ее структуру. Во второй половине XIX в. появляется земский отдел, координирующий не только делопроизводство и документооборот, но и способный влиять на взаимодействие «хозяина губернии» с земскими органами<sup>42</sup>.

Положение 1864 г. предусматривало осуществление контроля за созданием и деятельностью органов местного земского самоуправления региональной губернаторской властью. Губернатор являлся главой специальной комиссии, одобрял открытие земских съездов. Таким образом, изначально определился вектор контроля губернской власти за избирательным процессом. Используя архивные данные, стоит констатировать политику губернаторов Владимирской и Костромской губерний в стремлении следовать букве закона в процессе создания земских органов, а также принимающих инициативы по рациональному ведению выборов<sup>43</sup>.

Несмотря на регламентируемый и цензовоограниченный избирательный процесс, губернские и уездные органы земского самоуправления создавались на основе долевого участия всего населения губерний<sup>44</sup>. На правах исследователя можно охарактеризовать положение земства в системе властных отношений как общественно сформированного хозяйственного департамента губернской администрации.

«Общественность» органов земского самоуправления подтверждается и формированием земского бюджета за счет распределяемых смет и раскладок на население губернии. Жизнеобеспечивающий процесс окладных и неокладных земских сборов также находился под контролем губернаторской власти<sup>45</sup>. На период 60-70-е гг. возникла основа системы взаимодействия, нашедшая свое отражение в таких механизмах, как согласование и утверждение процесса выборов, формирования, планирования и исполнения земских бюджетов. Как сами земские деятели, так и многие достаточно консервативно настроенные

---

<sup>41</sup> ГАРФ. — Ф. 677. — Оп. 1. — Д. 501. — Л. 4.

<sup>42</sup> ГАКО. — Ф. 133. — Оп. 12. — Д. 45. — Л. 1 — 9.

<sup>43</sup> ГАВО. — Ф. 14. — Оп. 3. — Д. 1380. — Л. 1.

<sup>44</sup> Веселовский Б. Б. История земства за сорок лет. — СПб., 1911. — Т. 3. — С. 49.

<sup>45</sup> ГАВО. — Ф. 14. — Оп. 3. — Д. 1968. — Л. 1.

деятели обращают внимание на необходимость противоположного — предоставления земству большей свободы в рамках предусмотренной Положением 1864 г. сферы деятельности. Подобная тенденция максимально отразилась в проектах реформ местного самоуправления в 80-х гг. XIX в.

**Во второй главе** «Реформирование органов земского самоуправления в 1880 — 1904 гг.» рассматриваются проекты реформирования органов местного самоуправления в 80-х гг. XIX в., в первую очередь предложения земств рассматриваемых губерний Кахановской комиссии; выявляются новые принципы деятельности земских структур и их взаимодействие с органами государственной власти в контексте принятия и реализации Положения 1890 г., принципы межуровневого взаимодействия.

Правительственные государственные органы посредством губернаторской власти обратились в начале 80-х гг. к земству с инициативой высказывания потребности последних для их целесообразного развития<sup>46</sup>. Была выработана система рассмотрения, как самими земствами, так и государственными органами (сенаторская ревизия губерний, создание специальной правительственной комиссии) предложений по совокупному реформированию местного самоуправления.

Резюмируя высказанные земством рассматриваемых губерний предложения, следует высказать несколько приоритетных линий: земства считали необходимым изменение избирательного процесса в сторону его демократизации посредством сохранения лишь образовательного ценза<sup>47</sup>; предполагалось расширение компетенции земства путем передачи ему функций крестьянских присутствий и создания *всесословной волости*<sup>48</sup>; повышение значимости и авторитета земских органов предполагалось за счет уменьшения правительственного и губернаторского контроля<sup>49</sup>. Изменение правительственного курса предопределило судьбу, как этих предложений, так и деятельности самой правительственной комиссии М. С. Каханова. Это была первая крупномасштабная попытка диалога государственных центральных и региональных структур и выборных общественных органов земского самоуправления. Безрезультатный диалог показал потенциал земства как региональной структуры не только хозяйственно-прикладного значения, но и государственного мышления. Если в 60-70-х гг. XIX в. взаимодействие ограничивалось сферой деятельности

---

<sup>46</sup> ГАРФ. — Ф. 569. — Оп. 1. — Д. 96. — 33 л.

<sup>47</sup> ГАРФ. — Ф. 677. — Оп. 1. — Д. 601. — Л. 2.

<sup>48</sup> ГАКО. — Ф. 655. — Оп. 2. — Д. 482. — Л. 18.

<sup>49</sup> ГАКО. — Ф. 655. — Оп. 2. — Д. 476. — Л. 20.

земства, то с 80-х гг. XIX в. земство в рассматриваемых губерниях проявляет правотворческие инициативы. Ходатайства о межгубернских съездах, отказ от принятого и внедряемого Лечебного устава лишь подтверждают данный тезис<sup>50</sup>.

Между тем, консервативный правительственный курс в отношении земства выразился в принятии нового Положения о земских учреждениях 1890 г. Следует признать успешную попытку «встраивания» земских выборных органов в систему государственного аппарата<sup>51</sup>.

Законодательно четко не разграниченная компетенция губернского и уездного земств была отдана на откуп самим земствам. Во Владимирской губернии уездное земство выступало в качестве сателлита губернского земства<sup>52</sup>. В среде Костромского земства в рассматриваемый период происходила внутренняя дискуссия по данному поводу, результатом которой в начале XX в. явилось разграничение сферы деятельности, а главное ее возможность на паритетных началах<sup>53</sup>.

В третьей главе «Взаимодействие государственной власти и земства в экономическом и социокультурном развитии региона» показаны основные направления и результаты деятельности Владимирского и Костромского земства, взаимообусловленный процесс взаимодействия губернской власти и земства, эффективность функционирования земского самоуправления в провинции. Деятельность земских органов во второй половине XIX – начале XX в. охватывала наиболее значимые сферы развития регионов.

Деятельность земства в социальной сфере, направленная на развитие системы образования и здравоохранения, обнаруживает сколько-нибудь заметные инициативы, начиная с середины 90-х гг. XIX в. При губернском земстве образуется специальная комиссия по народному образованию, выработавшая план развития школьной сети, предусматривающий предоставление комплексных образовательных услуг населению<sup>54</sup>. В начале XX в. при губернском земстве формируется система санитарной помощи, охватившая не только губернский, но и уездные уровни<sup>55</sup>. К началу XX в. при сохранении принятой концепции фельдшерского обеспечения была закончена ор-

<sup>50</sup> ГАКО. – Ф. 205. – Оп. 1. – Д. 348. – Л. 4.

<sup>51</sup> Положение об уездных земских учреждениях от 12 июля 1890 г. // С.З. – Т. 2. – 1892.

<sup>52</sup> ГАВО. – Ф. 14. – Оп. 3. – Д. 1968. – Л. 14.

<sup>53</sup> Зусин Б. Н. Взаимные отношения губернского и уездного земств. // Ежегодник Костромского уездного земства. – Кострома, 1911. – С. 1.

<sup>54</sup> Отчеты Костромской губернской земской управы к очередной сессии губернского земского собрания. – Кострома, 1900. – С. 27.

<sup>55</sup> Френкель З. Г. Основной неразрешенный вопрос земской медицины. // Юбилейный земский сборник. – СПб., 1914. – С. 417



ганизация новой системы земского здравоохранения, предусматривающая создание структур, способных как к лечению, так и к профилактике заболеваний на губернском и уездных уровнях<sup>56</sup>.

Экономическая деятельность земства была направлена главным образом на развитие сельского хозяйства. Совместно губернским и уездным земством была выработана система агрономической помощи населению в лице агрономического и инструкторского персонала, специальных совещательных органов — экономических советов. Большое внимание уделялось распространению сельскохозяйственных знаний путем проведения выставок, съездов, сельскохозяйственного опытного дела. Предпринимались меры по поднятию агротехнического уровня земледелия (содержание сельскохозяйственных складов), улучшения его техники. Для повышения благосостояния населения, а вместе с тем и улучшения социального климата в сельской среде земство создавало кредитные сельскохозяйственные общества.

**В заключении** обобщены результаты исследования и сформулированы выводы. «Положение о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г., проект которого прошел длительную процедуру выработки и реализации, определило структуру и функции земских органов. В то же время уже с 70-х гг. XIX в. Положение начинает подвергаться активной критике не только со стороны либеральной общественности и самих земских деятелей, но и государственной власти, выразившейся в принятии «Положения о земских учреждениях 12 июня 1890 г. с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями». В новом Положении предусматривалась интеграция органов выборного самоуправления в государственную систему.

Созданная во Владимирской и Костромской губерниях земская система в целом соответствовала общероссийской практике: процесс создания; обязательные и необязательные земские повинности; окладные и неокладные земские сборы.

Региональные государственные структуры имели достаточно большое влияние на функционирование земских органов. Контроль над законным ведением выборов, утверждение гласных и корпуса земских служащих позволяло губернатору влиять на процесс складывания системы местного самоуправления. Возможность отклонения земских бюджетов и согласование мероприятий деятельности земских органов и губернской власти как структурного компонента всей государственной системы управления Российской империи. Необходимо отметить, что губернаторы были заинтересованы в эконо-

<sup>56</sup> ГАКО. — Ф. 205. — Оп. 4. — Д. 54. — Л. 13.

мическом и социокультурном развитии регионов, этим определяется прагматичный и целеустремленный характер их взаимодействия с земскими структурами как одними из основных исполнителями региональных мероприятий и программ.

В приложение включена схема структуры земского самоуправления, динамика изменения удельного веса земских сборов в различных уездах Владимирской и Костромской губерний.

Основные результаты исследования отражены в восьми научных публикациях, в том числе две в ведущих рецензируемых научных журналах:

1. Сидоров Д. В. Противоречия и направления взаимодействия костромского земства с губернской властью в конце XIX — начале XX в. // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. — 2006. — № 6 (21). — С. 84 — 86.

2. Сидоров Д. В. Создание системы земского корпуса и определение его полномочий в ходе взаимоотношений с властными структурами (на примере Костромской губернии) // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. — 2006. — № 8 (23). — С. 16 — 21.

3. Сидоров Д. В. Земская интеллигенция в Костромской губернии накануне первой российской революции // Сборник научно-исследовательских трудов молодых ученых по программе «Шаг в будущее» Сост. Е. Г. Кульмач, Г. Л. Данилова. — Кострома, 2004. — С. 91 — 93.

4. Сидоров Д. В. Трансформация системы государственной власти как структурного компонента политической жизни Российской империи в начале XX в. // Социогенетические основания трансформации общества: Научная монография (отражающая основные доклады секции V Международной кондратьевской конференции «Закономерности и перспективы трансформации общества») / Под научн. ред. А. И. Суббето. — Кострома; СПб., 2004. — С. 284 — 287.

5. Сидоров Д. В. Взаимодействие уездных и губернских земств по проблемам экономического развития Российской империи в конце XIX — начале XX в. (на материалах Костромской губернии). // Гуманитарные исследования в современном образовании: Материалы международной научно-теоретической конференции. — Ковров, 2007. — С. 45 — 48.

6. Сидоров Д. В. Место Губернского по городским делам присутствия в системе губернской власти в Российской империи во второй половине XIX в. (на материалах Костромской губернии) // Реформирование российского общества: опыт, проблемы, перспективы: мате-

риалы международной научно-практической конференции / под ред. Н. А. Душковой. – Воронеж, 2007. – С. 279 – 282.

7. Сидоров Д. В. Институциональное влияние губернской власти на земское самоуправление Российской империи во второй половине XIX – начале XX века (на материалах Верхнего Поволжья) (статья) // Вестник Костромского государственного университета им. Н. А. Некрасова. Волжский рубеж. – 2007. – № 4 (28). – С. 3 – 6.

8. Сидоров Д. В. Самодержавие и земское самоуправление в конце XIX века // Романовские чтения. История российской государственности и династия Романовых: актуальные проблемы изучения: материалы конф., Кострома, 29 – 30 мая 2008 г. – Кострома, 2008. – С. 203 – 209.

**СИДОРОВ ДМИТРИЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ**  
**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**  
**ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ЗЕМСТВ**  
**В ПРОВИНЦИИ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XIX – НАЧАЛЕ XX В.**  
**(на материалах Владимирской и Костромской губерний)**

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

---

Подписано в печать: 21.09.2009 г. Формат 60x90 1/16 .  
Бумага офсетная. Объем 1 п.л. Заказ № 0222  
Тираж 100 экз.

Отпечатано:  
Студия оперативной полиграфии «Авантитул»  
156013, г. Кострома, пр-т Мира, 51. Тел.: (4942) 55-28-62